

Précurseur de la sécurité humaine : Le sénateur Raoul-Dandurand (1861-1942)

Charles-Philippe David et Béatrice Pascual

Volume 31, numéro 4, 2000

De la SDN à l'ONU : Raoul Dandurand et la vision idéaliste des relations internationales

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/704219ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/704219ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

David, C.-P. & Pascual, B. (2000). Précurseur de la sécurité humaine : Le sénateur Raoul-Dandurand (1861-1942). *Études internationales*, 31(4), 649–674. <https://doi.org/10.7202/704219ar>

Résumé de l'article

Bien au-delà de son engagement auprès des hautes sphères des États, le sénateur Raoul Dandurand fut surtout un précurseur du concept de la sécurité humaine. Il avait comme objectif premier le respect des droits fondamentaux et de l'intégrité de la personne. Dans un contexte international où le règne des États était consacré, il a toujours œuvré pour faire avancer, par le biais de sa fonction à la Société des Nations, la cause des plus démunis. Il met à profit sa présidence de l'Assemblée générale de la SDN pour promouvoir l'agenda idéaliste des relations internationales. Il défend l'utilité de développer le commerce pour avancer la cause de la paix. Il insiste sur le caractère absolument nécessaire du désarmement. Et plus particulièrement, il soutient un projet de défense des minorités au sein des empires européens éclatés et pose ainsi, en avant-gardiste, le douloureux problème de l'ingérence. Enfin, 75 ans avant que le Canada en fasse la pièce maîtresse de sa politique étrangère, Raoul Dandurand développe dès 1925, sa vision de la sécurité humaine.

Précurseur de la sécurité humaine

Le sénateur Raoul Dandurand

(1861-1942)

Charles-Philippe DAVID et Béatrice PASCUAL*

RÉSUMÉ : Bien au-delà de son engagement auprès des hautes sphères des États, le sénateur Raoul Dandurand fut surtout un précurseur du concept de la sécurité humaine. Il avait comme objectif premier le respect des droits fondamentaux et de l'intégrité de la personne. Dans un contexte international où le règne des États était consacré, il a toujours œuvré pour faire avancer, par le biais de sa fonction à la Société des Nations, la cause des plus démunis. Il met à profit sa présidence de l'Assemblée générale de la SDN pour promouvoir l'agenda idéaliste des relations internationales. Il défend l'utilité de développer le commerce pour avancer la cause de la paix. Il insiste sur le caractère absolument nécessaire du désarmement. Et plus particulièrement, il soutient un projet de défense des minorités au sein des empires européens éclatés et pose ainsi, en avant-gardiste, le douloureux problème de l'ingérence. Enfin, 75 ans avant que le Canada en fasse la pièce maîtresse de sa politique étrangère, Raoul Dandurand développe dès 1925, sa vision de la sécurité humaine.

ABSTRACT : Beyond his commitment to State diplomacy, Senator Raoul Dandurand was a forerunner of the concept of human security. He was a strong advocate for respect of human rights. Using his position and influence as President of the General Assembly of the League of Nations, Senator Dandurand worked to improve the conditions of individuals. Within a context of State predominance, he constantly promoted the idealist agenda of international relations. He furthered the idea and practice of trade, as well as disarmament, to bring about peace. He particularly advanced his minority rights project throughout Europe and, by doing so, confronted States to the new and difficult issue (yet) of the right of intervention. 75 years before Canada made it the centrepiece of its foreign policy, Dandurand's vision of human security was by 1925 firmly established.

L'idéalisme connaît depuis la fin de la guerre froide une période que l'on peut qualifier de « renaissante ». Certains parallélismes entre le monde des années 1920 et celui de l'an 2000 retiennent l'attention de plusieurs chercheurs et indiquent qu'il y a bien continuité, davantage qu'une discontinuité,

* Charles-Philippe David est titulaire de la Chaire Téléglobe*Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, et professeur de science politique, à l'Université du Québec à Montréal. Béatrice Pascual est candidate au doctorat sous cotutelle Lyon 3-UQAM, spécialisée en politique étrangère et de défense des États-Unis.

à l'intérieur de l'étude des problèmes de sécurité¹. Parmi ces problèmes, mentionnons la question de la fragmentation des États, de la propagation des droits humains ou encore du rôle des institutions internationales dans la mise en œuvre de la sécurité collective. La pertinence des auteurs classiques de l'idéalisme et du néo-idéalisme² demeure entière dans la mesure où l'interdépendance, la démocratie et le rôle des institutions sont jugés porteurs d'une paix durable et fondée sur les règles de droit. C'est dans cette perspective qu'il faut saisir l'apport de la pensée de Raoul Dandurand. Elle revit aujourd'hui, non sans difficultés, dans un contexte de sécurité transformé et apparemment plus réceptif à certains des idéaux qu'elle a déjà promus il y a 75 ans.

Vers une redéfinition de la sécurité

Les États sont de plus en plus confrontés aujourd'hui à la violence civile. Les anciens critères sécuritaires sont sinon dépassés, du moins incapables de répondre adéquatement aux nouveaux défis du ^{xxi}e siècle. À l'heure où la sécurité des États semble être plus ou moins acquise, c'est la sécurité des individus qui est chaque jour un peu plus compromise. La société civile devient l'otage d'enjeux et la cible privilégiée des affrontements. En présence d'une telle mutation du contexte international, les conceptions des relations internationales évoluent³, et de nouveaux concepts de sécurité émergent. La capacité des États à protéger leur population est remise en cause. La sécurité étatique s'efface au profit de la sécurité de l'individu. La tendance à vouloir privilégier la sécurité des populations se fait jour très nettement, comme le montre le Canada et le concept de sécurité humaine qu'il met de l'avant depuis plusieurs années.

La sécurité humaine est définie comme le fait « d'être à l'abri des privations économiques, de jouir d'une qualité de vie acceptable et de se voir garantir l'exercice des droits humains fondamentaux⁴ ». Elle suppose que les « besoins essentiels soient satisfaits, mais reconnaît aussi que le développement économique soutenu, le respect des droits de la personne et des libertés

1. A. OSIANDER, « Rereading Early Twentieth-Century IR Theory: Idealism Revisited », *International Studies Quarterly*, vol. 42, n° 3, septembre 1998, pp. 409-432; Manfred BOEMEKE et Elizabeth GLASER (dirs.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment After 75 Years*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998; Tim DUNNE, Michael COX et Ken BOOTH (dirs.), *The Eighty Years' Crisis. International Relations 1919-1999*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
2. C. W. KEGLEY, « The Neoidealist Moment in International Studies? », *International Studies Quarterly*, vol. 37, n° 2, juin 1993, pp. 131-146.
3. Ces thèses, qui font part de l'affaiblissement de l'État, sont défendues par les théories critiques et post-modernes des relations internationales qui contestent la légitimité de l'État au nom d'une imposture conceptuelle des relations internationales fondées sur le système westphalien, qui n'est qu'une construction maintenant en place le système des États aux dépens des acteurs infraétatiques. Voir Bertrand BADIE, *Un monde sans souveraineté*, Paris, Fayard, 1999; et Marie-Claude SMOUTS (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de sciences po, 1998.
4. Lloyd AXWORTHY, « Le Canada et la sécurité humaine : un leadership nécessaire », *Déclarations et discours*, Ottawa, MAECI, décembre 1996, pp. 1-2.

fondamentales, la primauté du droit, le bon gouvernement, le développement durable et la justice sociale sont aussi importants pour la paix mondiale que le contrôle des armements et le désarmement⁵ ». Cette vision de la sécurité dépasse largement le seul cadre étatique et est infiniment plus étendue. Les domaines sécuritaire, humanitaire, sanitaire, économique, juridique sont abordés et envisagés comme une priorité pour la sécurité de chaque individu. « Du point de vue de la politique étrangère, la sécurité humaine peut être perçue comme un changement de perspectives. Il s'agit, en fait, d'une vision différente du monde qui, loin de privilégier exclusivement la sécurité du territoire ou des gouvernements, établit l'individu comme point de référence⁶. » Les politiques relatives au maintien de la sécurité sont désormais accompagnées de préoccupations pour les droits de la personne, la démocratie et le développement. Elles traduisent une volonté de renforcer à la fois les normes juridiques et les mécanismes pour les faire respecter. Le Canada veut donner à cette stratégie cohérence et rigueur pour que le concept de sécurité humaine ne soit pas un concept creux, et tient, en en faisant son cheval de bataille, à obtenir sur ce plan un certain leadership international⁷. Mais à l'heure où la sécurité humaine l'emporte, un regard rétrospectif nous amène à remettre en question la nouveauté du concept. L'idée de sécurité humaine, loin d'avoir été le fruit de notre génération, a déjà été mise de l'avant et, qui plus est, largement défendue par nos prédécesseurs.

La sécurité humaine, un concept nouveau ? L'héritage de l'idéalisme

Les années 1920, accablées par la barbarie d'une guerre mondiale, ont été riches en théories politiques sur la nécessité de penser le monde d'une façon pacifique et sur la volonté d'instaurer une communauté internationale de droit. L'ère de l'idéalisme fut motivée par le désir de prévenir la guerre. Pour beaucoup, l'impérialisme et le militarisme poussaient les États les uns contre les autres, et compromettaient ainsi par le sens de la compétition toute chance d'établir une paix durable. Apparut alors l'idée selon laquelle seule une interdépendance entre les États, accrue par le développement économique et l'imposition du droit international, pouvait obliger ceux-ci à coopérer. Cette conception défendait le fait que la paix était à construire et que les États devaient abandonner leurs habitudes belliqueuses au profit d'un concert des nations équilibré et pacifiste. Le principal porte-parole de ce courant de pensée fut le président américain Woodrow Wilson, pour qui la paix ne pouvait être obtenue que par la constitution d'une institution internationale qui régulerait le désordre des nations. « Le but ultime du wilsonisme, explique

5. *Ibid.*, p. 2.

6. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Gouvernement du Canada, *La sécurité humaine : la sécurité des individus dans un monde en mutation*, Ottawa, avril 1999, p. 5.

7. Le Canada peut ainsi se conformer à l'exercice de la puissance « douce », conformément à la thèse de Joseph Nye. Voir Charles-Philippe DAVID et Martin BOURGEOIS, « Le Canada et la consolidation de la paix. La formulation d'une nouvelle approche pour la politique étrangère canadienne », *Études internationales*, vol. XXIX, n° 3, septembre 1998, pp. 577-598.

Justin Vaïsse, est d'instaurer un ordre international pacifique qui ne repose plus sur l'équilibre des forces, trop aléatoire, mais sur le règne du droit⁸. » Fidèle à l'idée de la gouvernance mondiale, W. Wilson soumet à la communauté internationale ses Quatorze Points⁹ dans lesquels il entend substituer une organisation de sécurité collective à la vieille diplomatie du secret et de l'équilibre des puissances, des rapports de force et des égoïsmes nationaux. « On ne peut pas parler d'ordre international et de paix si les gouvernements n'en viennent pas à rompre avec les pratiques immorales du passé¹⁰. » L'idée du Pacte des Nations naît de cette volonté de pacifier les relations internationales et de remplacer la force par le droit. Des leçons de la Première Guerre mondiale émerge la Société des Nations (SDN), qui se donne comme mandat de mettre la guerre hors la loi et de donner une application concrète à la théorie idéaliste de l'après-guerre¹¹. La SDN fut la première véritable institution internationale et voulut influencer le cours de l'histoire afin que la guerre ne soit plus utilisée comme un instrument de résolution des conflits.

Le sénateur Dandurand : un précurseur de la sécurité humaine

Le sénateur canadien Raoul Dandurand fut nommé à la présidence de l'Assemblée de la SDN en 1925¹². Cette nomination lui permet d'œuvrer, directement et avec ferveur, pour la réalisation de sa vision de la sécurité, vision où la loi et le droit structurent les relations internationales, éradiquent le recours à la guerre et instaurent la primauté de la paix. Son entière adhésion aux principes wilsoniens fait de lui, d'une part, le défenseur de l'institutionnalisation internationale et, d'autre part, un des plus grands précurseurs de la sécurité humaine. R. Dandurand place au centre de ses préoccupations la

-
8. Justin VAISSE, « Les États-Unis sans Wilson. L'internationalisme américain après la guerre froide », *Critique internationale*, n° 3, printemps 1999, p. 101.
 9. Les Quatorze Points font allusion, entre autres, à une série de traités de paix établis publiquement, à la liberté de navigation, à la suppression, sur l'échelle la plus large possible, de toutes les barrières économiques, la réduction des armements nationaux, l'examen impartial des revendications coloniales, la coopération avec la Russie, l'évacuation de la Belgique, la libération totale du territoire français, la rectification des frontières italiennes. Les Quatorze Points ont une résonance bien contemporaine, selon Gaddis SMITH, *Woodrow Wilson's Fourteen Points After 75 Years*, New York, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1993.
 10. Charles ZORGBIBE, *Wilson, un croisé à la Maison-Blanche*, Paris, Presses de Science Po, 1998, p. 302.
 11. Sur l'idéalisme voir Timothy DUNNE, « Liberalism », dans J. BAYLIS et S. SMITH (dirs.), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1997, pp. 147-164.
 12. Raoul Dandurand est né le 4 novembre 1861 à Montréal. Admis au barreau en 1883, il adhère au Parti libéral en 1890. Il devient sénateur en 1898 et le restera jusqu'à sa mort le 11 mars 1942. En 1921, il est nommé représentant du gouvernement au Sénat. En 1925, il est nommé président de la sixième Assemblée de la Société des Nations à Genève et fait élire, en 1927, le Canada au Conseil de la Société. Il représente son pays aux Assemblées de la Société et à la conférence de Bruxelles. Très actif aussi pour sa communauté, il défend avec vigueur le Québec et crée, en 1938, le Collège Stanislas de Montréal. Apprécié en Europe pour son engagement international, il devient officier de la Légion d'honneur, Grand officier, membre de l'Académie des Sciences morales et politiques. Il restera longtemps actif puisqu'il sera encore membre du comité de guerre du cabinet en 1939-1942.

défense des individus avant celle des États. Il ne veut pas faire de la SDN une « croisade », mais il veut qu'elle soit un élément pratique et essentiel destiné à favoriser une coopération internationale optimale pour le bien de tous. Capable d'exécuter des traités de paix, de promouvoir la solidarité internationale, la SDN doit être selon lui « un prisme et un télescope¹³ » par lesquels passent et rayonnent tous les principes fondamentaux du droit international.

R. Dandurand avait foi en la nature humaine, qu'il croyait perfectible et volontaire. Il n'hésitait pas à reporter cette vision de l'homme à un niveau étatique, persuadé que la transformation des mentalités finirait par modifier le comportement des États et de leurs gouvernements, une évolution qui rendrait alors possible la prise en compte, au niveau des agendas nationaux et internationaux, des impératifs humains sans cesse menacés par la politique de maintien de puissance et de réflexes belliqueux. Somme toute, et bien au-delà de son engagement auprès des hautes sphères des États, Raoul Dandurand avait comme objectif premier le respect des droits fondamentaux et de l'intégrité de la personne. *C'est en cela que nous le nommons un précurseur de la sécurité humaine.* Dans un contexte international où le règne des États était consacré, il a toujours œuvré pour faire avancer la cause des plus démunis par le biais de sa fonction à la SDN ; cette organisation internationale devait devenir « l'extrême espérance des faibles ». Il met à profit sa présidence à l'Assemblée pour donner à l'ordre du jour une orientation théorique et pratique profondément idéaliste. Il défend l'utilité de développer le commerce pour pacifier les relations internationales. Il insiste sur le caractère absolument nécessaire du désarmement pour tracer la voie vers la paix. Plus particulièrement, il soutient un projet de défense des minorités au sein des empires européens éclatés et pose ainsi, en avant-gardiste, le douloureux problème de l'ingérence. Sans nul doute, 75 ans avant que le Canada en fasse la pièce maîtresse de sa politique étrangère, Raoul Dandurand développe dès 1925 sa vision de la sécurité humaine.

I – L'idéalisme et la philosophie de Raoul Dandurand

Raoul Dandurand partageait pleinement les thèses idéalistes, persuadé que seule une telle conception des relations internationales pouvait donner lieu à la pacification des rapports entre États et garantir, par conséquent, la sécurité des individus. Conscient des obstacles qui se présenteraient à lui dans la poursuite de ses objectifs¹⁴, il était profondément attaché à trois grands principes idéalistes : le renoncement à la guerre comme instrument de politique

13. William E. RAPPART, *International Relations as Viewed from Geneva*, New York, Arno Press, 1972, p. 4.

14. « Nous avons actuellement la ligue des Nations. Elle n'est pas parfaite, mais j'espère que sous peu, tous les pays en feront partie. Je désire rester idéaliste ; je considère la ligue comme le précurseur d'un avenir meilleur. » Raoul DANDURAND, « Discours du 4 juin 1924 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, troisième session, quatorzième parlement, 14-15 George V, F. A. Acland, Ottawa, 1924, p. 335.

étrangère ; la nécessaire normalisation par le droit des relations internationales et le bien-fondé de la *Pax Democratica*, associée par extension aux notions de progrès et d'interdépendance. R. Dandurand anticipait déjà sur les thèses libérales, articulées autour de la liberté de l'individu et de l'importance de la démocratisation comme conditions de la pacification des relations internationales. R. Dandurand partageait ainsi le point de vue selon lequel un contact élargi entre les peuples par l'intermédiaire des échanges et du commerce faciliterait la paix universelle.

A — Le renoncement à la guerre

L'adhésion aux principes wilsoniens¹⁵ donne à Raoul Dandurand une orientation très ferme sur l'urgente nécessité de mettre un terme aux anciennes pratiques diplomatiques qui privilégiaient le recours à la guerre dans le règlement des différends. Il s'élève contre « la formule de l'équilibre des forces qui règnent en Europe entre les divers groupes d'Alliés ». Il condamne « la force qui mène le monde¹⁶ ». Il faut faire la guerre à la guerre¹⁷, rompre avec l'habitude du recours à la violence afin de régler des conflits. « La guerre ne sera légitime que pour la défense. Ce traité¹⁸ pose tout simplement comme principe la renonciation à la guerre en tant qu'instrument de politique nationale. Il porte un coup à l'idée de conquête et à l'ambition égoïste. (...) Celui qui étudie la politique mondiale ne peut s'empêcher de voir que ce Pacte n'est que la base d'un nouvel édifice social (...) qui contribue au mouvement général du maintien de la paix¹⁹. » Très marqué par la violence du premier conflit mondial, R. Dandurand voit dans les propositions de W. Wilson la chance « d'unir les efforts pour sauvegarder le monde contre le retour d'une pareille calamité²⁰ ». Il place ainsi tous ses espoirs dans l'édification de la SDN, fondée sur le droit et la volonté commune par le fait « qu'elle fait gagner dans le monde international l'esprit d'une coopération plus étroite. (Et) que c'est

15. Woodrow Wilson est, pour Raoul Dandurand, le « porte-parole de la conscience universelle ». Marcel HAMELIN, *Les Mémoires du sénateur Raoul Dandurand (1861-1942)*, Québec, Les Presses de l'Université de Laval, 1967, p. 182 (Ces mémoires ont été rééditées par les PUL en coédition avec l'Institut québécois des hautes études internationales en 2000). Nous ferons à plusieurs reprises allusion à cet ouvrage très complet qui rend compte des mémoires du sénateur, que nous désignerons par la suite sous la forme : Raoul DANDURAND, *Mémoires*....

16. Raoul DANDURAND, « Discours au Cercle universitaire de l'Université de Montréal », décembre 1924, Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

17. Idée partagée par quelques chefs d'État de l'époque, dont le chef de l'Exécutif français Aristide Briand, qui déclara que : « considérée jadis comme de droit divin et demeurée dans l'éthique internationale comme une prérogative de la souveraineté, une pareille guerre est enfin destituée (par le Pacte Briand-Kellogg) juridiquement de ce qui constituait son plus grave danger : sa légitimité ». Cité par Raoul DANDURAND, « Discours du 15 février 1929 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, troisième session, seizième parlement, 19 George V, F. A. Acland, Ottawa, 1929, p. 52.

18. Il fait allusion au traité Briand-Kellogg, signé à Paris en 1928, qui pose comme principe la renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale.

19. Raoul DANDURAND, « Discours du 15 février 1929 », *op. cit.*, p. 52.

20. *Ibid.*, p. 51.

sur ce principe que repose le nouvel ordre des choses. La diplomatie secrète est mise hors la loi²¹ ». La porte s'ouvre, par conséquent, sur les négociations multilatérales pour trouver une solution pacifique au règlement des conflits par l'intermédiaire d'une institution internationale légitimée.

« Renoncer à la guerre comme instrument de politique, n'est-ce pas accepter obligatoirement le règlement de tous les différends par le moyen de la conciliation et de l'arbitrage²² ? » Il est utile alors de « prêcher l'évangile de la paix par l'arbitrage » (...) Les nations doivent se doter « d'un corps de doctrine dont elles s'imprégneront elles-mêmes et dont elles deviendront prisonnières dans le règlement de leurs propres différends²³ ». L'objectif idéaliste visé est de mettre en place et de défendre l'établissement d'un ordre pacifique et légal entre les États. Il s'agit de fuir l'empire des rapports de force pour construire l'empire du droit qui permettra le raffermissement de la justice. « C'est le principe qui gouverne les individus dans les sociétés civilisées, seule la jungle y échappe²⁴. » Les relations internationales ne doivent pas reposer sur le paradigme de l'état de nature anarchique qui régit les États, mais sur l'idée prometteuse que l'ordre institutionnel peut pacifier leurs relations. Il en va de même de l'idée que la guerre n'est pas partie inhérente de la nature humaine et que l'homme est capable d'édifier un monde pacifié et de former autour de lui un cercle de protection, représenté par les institutions internationales. Le combat de R. Dandurand consacre la légalité entre les États dans le but de criminaliser la guerre et de faire advenir le règne de la justice, pierre d'angle de la résolution pacifique des conflits.

B — La normalisation et le droit international

L'idéalisme, cadre théorique de la pensée du sénateur canadien, prône les vertus du droit dans les relations internationales. S'inspirant de la philosophie de Grotius (1583-1645), pour qui « la guerre est un triste spectacle déshonorant pour l'espèce humaine²⁵ », l'idéalisme invoque la solidarité internationale et l'appartenance à la commune humanité. « Le droit international expose les éléments d'un droit universel visant à définir des principes réglant les relations entre les États souverains tant dans la paix que dans la guerre, et de ce fait, à protéger les individus engagés dans les conflits²⁶. » Dans la tradition des juristes, la société internationale n'est pas un leurre. Elle est une réalité qu'il

21. *Idem*, p. 51.

22. Raoul DANDURAND, « Discours manuscrit non daté », Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

23. Raoul DANDURAND, « Discours du Canada au Club de Londres », 24 mars 1924, *Archives nationales du Canada*, Fonds Dandurand-Marchand, Ottawa, vol. 5.

24. Raoul DANDURAND, « Discours du Protocole de Genève, 29 avril 1925 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, King's Printer, Ottawa, 1925, p. 364.

25. GROTIUS, « Du droit de la guerre et de la paix », dans Evelynne PISIER, *Histoire des idées politiques*, Paris, PUF, 1996, p. 218.

26. Jean-Jacques CHEVALLIER, *Histoire de la pensée politique*, Paris, Éditions Payot & Rivages, 1983, p. 340.

convient de réglementer. En juriste et idéaliste convaincu, R. Dandurand entend participer à la prévention des conflits en établissant une paix fondée sur les principes universels du droit. La communauté des États doit être ordonnée sous un ensemble cohérent de règles et de normes définies. Il fait constamment part de son enthousiasme pour l'établissement d'une organisation internationale solide, capable de prévenir ou, au pire, de réparer les torts. La SDN peut à juste titre devenir une soupape de sécurité essentielle, à la condition d'être crédible et d'offrir un forum propice aux négociations et aux ententes, afin de parvenir à des solutions pacifiques de résolution de conflits. R. Dandurand place l'ensemble de ses espoirs dans tous les mécanismes de consolidation de la coopération internationale. Il s'engage beaucoup pour la Cour Permanente de Justice, qui représente à ses yeux un défi majeur. Elle se doit d'intervenir dans tous les différends d'ordre juridique comme l'interprétation d'un traité, la violation d'un engagement international, de même que sur la nature ou l'étendue de la réparation due relativement à la rupture d'un engagement international. Il est vrai que la légitimité de cette Cour sera mise à dure épreuve par la réticence des grandes puissances à adhérer à cette clause. Les obstacles nationaux sont nombreux et beaucoup d'États ne s'impliqueront pas, de telle sorte que la juridiction de la Cour ne sera pas rendue obligatoire à la grande déception de R. Dandurand²⁷. Mais l'idée selon laquelle la paix ne peut être obtenue sans l'instauration de la justice demeurera un point capital dans la philosophie du sénateur. Il s'agit donc d'une bataille de longue haleine à livrer contre une certaine vision des relations internationales dans lesquelles les États placent leurs intérêts nationaux en première ligne et répondent à la logique de puissance²⁸. Mais en optimiste convaincu, R. Dandurand reste persuadé que tout est question d'éducation et d'apprentissage et que les États finiront par changer leurs lignes de conduite. Rien n'est définitif, et les États peuvent se perfectionner au même titre que les individus.

27. « J'ai exprimé le regret, (...), qu'on n'ait pas rendu obligatoire la juridiction de la Cour Internationale de Justice. Je croyais que c'était une faiblesse dans la constitution de cette cour et qu'il fallait en prendre note. » Raoul DANDURAND, « Discours du 19 mai 1942 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, cinquième session, treizième parlement, 11-12 George V, Thomas Mulvey, Ottawa, 1921, p. 542. « Les grandes puissances hésitèrent à s'engager, bien que les petites nations témoignassent d'empressement. Celles-ci n'avaient que leur droit à affirmer, tandis que les grandes puissances pouvaient compter sur leur force. Le problème consistait à amener les grandes puissances au niveau des petites, comme dans le cas d'une puissante corporation et d'un humble citoyen qui se trouvent sur un pied d'égalité devant une cour de justice. » Raoul DANDURAND, « Discours du 26 février 1930 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, quatrième session, seizième parlement, 20-21 George V, F. A. Acland, Ottawa, 1930, p. 16.

28. « Il est difficile d'obtenir que les grandes nations renoncent à leur pouvoir et se placent au niveau des plus petites nations devant une cour mondiale, mais je ne puis m'empêcher de croire que c'est le seul moyen qui nous acheminera vers une paix permanente dans tout l'univers. » Raoul DANDURAND, « Discours du 31 janvier 1928 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, deuxième session, seizième parlement, 18 George V, F. A. Acland, Ottawa, 1928, p. 11.

C — Les principes de civilisation : interdépendance et progrès. De l'idéalisme au libéralisme

L'idéalisme réfute la thèse réaliste de l'anarchie comme étant inéluctable. Il souhaite que règne entre les États une communauté d'échanges et d'interdépendance fondée sur le droit. S'appuyant sur le principe kantien que les démocraties ne se font pas la guerre²⁹, les idéalistes plaident pour la *Pax Democratica*, où il existe une « influence des régimes politiques internes sur la pacification de la vie internationale³⁰ ». Pour les penseurs idéalistes, cette influence s'avère plus déterminante que les facteurs structurels traditionnels de puissance. Il est ainsi possible de pacifier les relations internationales par la promotion de la démocratie, du libre-échange et de la coopération. En prenant conscience des facteurs qui alimentent l'interdépendance, les thèses idéalistes ouvrent la voie aux thèses libérales. La notion d'interdépendance est une notion centrale pour les Idéalistes, comme pour les Libéraux, qui restent convaincus qu'il n'existe pas d'États isolés, divisés en compartiments étanches. « L'État moderne est une communauté d'individus et non pas une unité indépendante et souveraine (...) L'indépendance des États est une fiction³¹. » Dans les années 1920, la prise de conscience de l'interdépendance des États est de plus en plus soulignée. « Le monde est si soudé aujourd'hui qu'aucune nation ne peut plus faire des ravages sur une frontière sans que son voisin de l'autre côté n'en soit averti. Nous sommes si liés à nos voisins par les liens commerciaux et financiers dus à l'or et à l'argent, sans parler du télégraphe et du chemin de fer, qu'une légère brise entre les Affaires étrangères de Moravie et d'Addis Abeba est en même temps ressentie de Pékin à Washington, et chaque guerre menace de devenir un conflit mondial. Et plus proches sont les interrelations de la vie internationale, plus le principe de sauver la société internationale de la dissolution est nécessaire³². » Le développement technique, les avancées dans le domaine de la communication, rapprochent plus qu'ils n'éloignent les individus les uns des autres. L'idéalisme rejoint ici les thèses libérales actuelles selon lesquelles l'interdépendance crée des intérêts mutuels qu'il serait coûteux de suspendre en choisissant de recourir aux conflits³³.

R. Dandurand, apôtre des thèses sur les bienfaits de l'interdépendance entre les États, soulignait déjà les avantages pour ces derniers de poursuivre un effort commun de coopération en vue d'une société mondiale plus juste et

29. John R. ONEAL, Frances H. ONEAL, Zeev MAOZ et Bruce RUSSETT, « The Liberal Peace: Interdependence, Democracy, and International Conflict, 1950-1985 », *Journal of Peace Research*, vol. 33, n° 1, 1996, pp. 11-28.

30. Jean-Jacques ROCHE, *Théories des relations internationales*, Paris, Clefs, Montchrestien, 1999, p. 108.

31. L. S. WOOLF, *International Government*, New York, Brentano's, 1916, p. 346. (La citation est traduite librement de l'anglais).

32. *Ibid.*, pp. 128-129.

33. Charles-Philippe DAVID, Afef BENESSAIEH, « La paix par l'intégration ? Théories sur l'interdépendance et les nouveaux problèmes de sécurité », *Études internationales*, vol. xxviii, n° 2, juin 1997, p. 238.

plus équilibrée³⁴. Son idéalisme coïncidait ainsi avec la perspective libérale de coopération entre les États, ouvrant la voie aux théories plus contemporaines de l'interdépendance et de l'internationalisme libéral. Le progrès, dans son acception la plus large, est un facteur de rassemblement et de rapprochement pour les tenants de l'idéalisme. Il est même question chez R. Dandurand d'un progrès moral. « L'être humain progresse lentement, imperceptiblement, d'une génération à l'autre. La Société des Nations en est encore au stade expérimental et de formation, et l'expérience que j'en ai m'autorise à dire qu'elle est grosse de promesses. Au cours de leur brève existence, les hommes restent à l'école de dix à quinze ans. Les gouvernements et les peuples doivent aussi faire une période scolaire lorsque les traditions doivent être transformées, lorsque les instincts et les passions doivent être domptés. Le processus éducationnel peut être long, sans doute, mais le monde se rapproche peu à peu, et de plus en plus il entendra la voix de Genève et s'y soumettra³⁵. »

II – Le combat pour la sécurité humaine

Le concept de sécurité a toujours été défini de façon très restrictive. Longtemps, il n'a désigné que la sécurité du territoire, des intérêts nationaux ou de la protection contre la menace nucléaire... Il était étroitement lié aux États bien plus qu'aux peuples. L'idée de la sécurité humaine est à la fois simple et vaste puisqu'elle couvre tous les domaines qui touchent de près ou de loin à la sécurité des individus, et non plus seulement à celle des États et de leurs gouvernements.

A — Les caractéristiques de la sécurité humaine aujourd'hui

Quatre caractéristiques fondamentales sont à considérer dans la définition du concept de sécurité humaine³⁶. Tout d'abord, la sécurité humaine est une affaire universelle. De plus en plus de menaces sont aujourd'hui transnationales et peuvent atteindre un nombre infini de personnes, sans faire de distinction entre pays développés et pays plus démunis. Ce qui renforce, dans un deuxième temps, la thèse que les composantes de la sécurité humaine sont interdépendantes. Aucune nation ne peut prétendre être à l'abri de ces mouvements transnationaux. En outre, la sécurité humaine se concentre sur les individus. Elle ne concerne plus uniquement le sommet pyramidal de la

34. Nous retrouvons ici l'influence de deux penseurs de l'entre-deux-guerres pour qui la paix pouvait être promue par les bienfaits du commerce. Il s'agit de Richard COBDEN, *The Political Writings of Richard Cobden*, Londres, T. Fisher Unwin, 1903 et Norman ANGELL, *The Great Illusion*, New York, Putnam's Sons, 1933, 2^e édition.

35. Raoul DANDURAND, « Discours du 17 avril 1934 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, cinquième session, dix-septième parlement, 24-25 George V, J. O. Patenaude, Ottawa, 1934, pp. 254-255.

36. Ces caractéristiques sont développées dans le rapport de United Nations Development Program, « Redefining Security: The Human Dimension », *Current History*, mai 1995, pp. 229-236.

société (l'État), mais son ensemble. Elle est attentive aux conditions de vie et de développement de chacun, et soucieuse du fait que la plupart des conflits et malaises sociaux proviennent d'inégalités ou d'injustices sociales prononcées. La sécurité humaine prend en compte la façon dont les individus vivent, « comment un peuple vit et respire dans sa société, avec quelle latitude de liberté il exerce ses choix, et quels sont ses accès au libre marché et aux opportunités sociales³⁷ (...) ». Enfin, la sécurité humaine insiste sur le fait qu'il est plus facile d'agir en amont, au cœur des tensions, avant toute dégénérescence en conflit. La prévention est un concept-clé de cette nouvelle sécurité. Les coûts sont moindres, sans parler du nombre probable de vies humaines épargnées.

B — La contribution de Raoul Dandurand au développement de la sécurité humaine

Selon la définition apportée au concept de sécurité humaine, l'extraordinaire pertinence des propos et des engagements du sénateur Raoul Dandurand doit être soulignée. En effet, il intégra dans ses discours à la SDN et au Sénat canadien la plupart de ces considérations sur la nécessité de se préoccuper davantage du sort des individus que de la seule sécurité étatique. Pour R. Dandurand, la SDN ne joue pas qu'un rôle international, mais a aussi une portée sociale. Il est de sa responsabilité de protéger les plus vulnérables et de mettre en place un système d'équité au niveau international. À la présidence de l'Assemblée, il lutte pour le respect des minorités, des femmes et des enfants. La paix sociale passe par la paix internationale, mais le travail de pacification doit toucher le cœur même des sociétés, au niveau des conditions de vie des groupes non étatiques. La préoccupation de la sécurisation des groupes infraétatiques contre les menaces transnationales est déterminante chez R. Dandurand, qui espère transformer cette préoccupation en une préoccupation globale. « Au point de vue maladies, hygiènes, drogue, traite des femmes et des enfants, etc., la Société des Nations reçoit l'appui de 47 à 50 nations membres et de plusieurs États non-membres. Les drogues, les épidémies, les fièvres, les maladies de toute sorte ne connaissent pas de frontière nationale, et il est impossible de les combattre sans effort collectif³⁸. » R. Dandurand aborde nombre de questions proprement humanitaires. Il soutient la lutte contre la maltraitance de la condition féminine et de l'enfance (traite, esclavage...), notamment au Proche-Orient³⁹. L'Association internationale pour la Protection de l'enfance est confiée au Secrétariat de la SDN. Des crédits spéciaux sont alloués pour mener des enquêtes officielles sur les conditions de vie de la femme et de l'enfant, ce qui, pour l'époque, est une préoccupation novatrice.

37. *Ibid.*, p. 229.

38. Raoul DANDURAND, « Discours du 22 mai 1924 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, troisième session, quatorzième parlement, 14-15 George V, F. A. Acland, Ottawa, 1924, p. 244.

39. Constantinople reçut 1000 femmes et 1300 enfants au refuge de la Société d'Alep.

Étant donné que la SDN a pour mandat d'établir la paix dans son acceptation la plus universelle possible, et qu'une telle paix n'est envisageable que sur la base d'une véritable justice sociale, il s'agit donc de lutter contre les conditions de travail impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations. Il soutient tous les programmes mis en place par l'institution internationale de Genève pour sécuriser et instaurer des conditions de travail équitables et humaines⁴⁰. R. Dandurand est conscient que des conditions de travail médiocres « engendrent un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelle sont mises en danger⁴¹ ». Pour lui, le nationalisme économique engendré par une concurrence sauvage et des conditions de travail déplorables est tout aussi dangereux qu'un nationalisme militariste. Les États doivent ainsi souscrire au principe selon lequel la paix et l'ordre économique contribuent largement à renforcer la sécurité humaine. Pour Dandurand, la sécurité dépasse le seul cadre de la compétence des États. Elle repose sur la constitution d'organisations supranationales efficaces et sur la justice, qui doivent servir l'ensemble de la société civile.

C — La contribution de Raoul Dandurand dans le cadre de la Société des Nations

1. La paix par le commerce

Idéaliste mais également profondément libéral, R. Dandurand croit que la stabilité économique et les échanges sont les meilleurs atouts pour pacifier les relations internationales. « Le libre-échange entre les nations rendrait les frontières invisibles et permettrait un commerce plus intime entre les peuples⁴². » Un État dont les relations internationales sont exclusivement fondées sur des relations commerciales a tout intérêt à ce que règne la paix. La guerre est coûteuse, ruineuse et n'est pas souhaitable pour le bon fonctionnement des échanges. Dans le cadre de ses fonctions au Sénat canadien, R. Dandurand nomme personnellement une délégation commerciale entre le Canada et trois républiques, le Brésil, l'Argentine et le Chili. Chaque émissaire canadien doit passer quatre mois par année dans chacune des trois capitales pour y développer la coopération et les relations commerciales. R. Dandurand envisage le même processus étendu à la Chine, ayant déjà conscience que l'Asie et l'Amérique sont importantes pour le Canada. La configuration du monde politique international d'aujourd'hui – plus communément nommée « mondialisation » – est loin de contredire la vision libérale du sénateur. Les échanges commerciaux et l'interdépendance économique sont à l'heure actuelle l'une des préoccupations principales de la plupart des gouvernements...

40. R. Dandurand est très attaché à la mise en place de l'Organisation Internationale du Travail créée en 1919 par le traité de Versailles qui, dans la Charte du Travail, tente pour la première fois de réglementer les normes du monde du travail.

41. Raoul DANDURAND, « Discours non nominatif et non daté », Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

42. Raoul DANDURAND, « National Conference of Social Work », Forum de Montréal, 14 juin 1935, Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

R. Dandurand développe l'idée selon laquelle il faut ouvrir les portes des ambassades aux agents commerciaux. Conscients des enjeux que représente un monde ouvert au commerce et à l'échange, ces agents pourraient ainsi influencer et accompagner les représentants des gouvernements dans leurs approches internationales, comme dans les négociations et projets de développement communs. Cette idée est aujourd'hui largement pratiquée, tant les liens économiques et politiques sont devenus indissociables.

2. Le désarmement

Conscient des antécédents historiques et des lourds arriérés diplomatiques de la vieille Europe, R. Dandurand est certain que la seule issue possible pour sortir de l'engrenage de la rivalité hégémonique est la mise en place d'un désarmement réel et équitable entre les principaux États européens. D'où l'importance de traités justes, qui coupent court à l'humiliation ou à la non-résolution complète des griefs qui ne soient pas une source constante de conflits⁴³. C'est en ce sens que R. Dandurand insiste sur la création, par l'intermédiaire de la SDN, d'une tribune où pourront être exposés les griefs des États avant qu'une situation donnée ne dégénère. Selon lui, l'une des causes premières de l'envenimement des relations entre les États est la course aux armements, qui répond d'une façon directe au célèbre dilemme de sécurité qui a sévi pendant des années sur le théâtre européen. Le drame européen résulte de la crainte de se désarmer. « L'envie de se faire une place au soleil⁴⁴ » est un virus qui poussa l'Allemagne à se doter d'une flotte pour concurrencer la Grande-Bretagne. Chaque État vise la suprématie par la force, traduisible en terme de puissance. « Hitler a tourné le dos aux principes de la paix. (...) Et trouve en chaque Allemand des griefs à faire valoir⁴⁵. » D'où l'importance de prendre en compte tous les acteurs qui interfèrent dans un même conflit. R. Dandurand est persuadé « que le vaincu ne se résigne jamais », surtout si les termes des traités laissent la porte ouverte à la vengeance. « Une paix imposée au vaincu, c'est un *statu quo* sans espoir⁴⁶. »

La militarisation à outrance se justifie par la contingence géographique. La seule façon de rompre ce cercle diabolique est de prévoir les moyens de sécurité que sont l'arbitrage, le désarmement et une sécurité élargie. La réduction des armements est inscrite dans la Charte de la SDN (article 8). Pour R. Dandurand, « il n'y a pas d'arbitrage et de sécurité sans désarmement, et il

43. Le sénateur fait référence au Traité de Versailles qui a toujours été considéré comme une humiliation faite à l'Allemagne et qui servit de justification revancharde au régime nazi dès les années 1930.

44. Raoul DANDURAND, « National Conference of Social Work », Forum de Montréal, 14 juin 1935, Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

45. Raoul DANDURAND, « Discours non daté, non nominatif », Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 5.

46. Raoul DANDURAND, « Discours non daté, probablement adressé au Consul de France », Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

n'y a pas de désarmement sans arbitrage et sécurité⁴⁷ ». Les États doivent donc apprendre à penser autrement afin de modifier leurs rapports, trop souvent fondés sur la méfiance et la peur.

« La crainte ne peut être dissipée que par une pratique longue et constante des méthodes de paix ; cette pratique influencera et moudra l'esprit des générations grandissantes. Cette transformation peut être lente. L'instinct de la peur peut rester encore longtemps dans le cœur des hommes⁴⁸. » L'existence de la pacification entre le Canada et les États-Unis est la preuve que deux États peuvent cohabiter le long d'une même frontière sans développer un quelconque sentiment d'insécurité ou de menace. Parce que les Américains « pensent en termes de paix », il n'existe pas entre eux de possibilités de gestation d'un dilemme de sécurité. « Le Canada est « un producteur de sécurité, non un consommateur⁴⁹ ». La vocation du Canada est d'être une nation pacifiste, résolument tournée vers le monde : par sa force morale et son implication dans les organisations internationales, il réussit à tenir un rôle pertinent dans les affaires mondiales en jouant la carte d'un pays novateur en matière de paix⁵⁰. R. Dandurand place tous ses espoirs dans la SDN et compte sur son influence et sur son action pour tenter de réduire les armements sur terre et sur mer. « (Nous) avons foi en elle parce qu'elle réunit chaque année presque la totalité des nations du globe. Ce seul contact fait naître un désir manifeste de coopération (...) Ce sont les grandes puissances qui sont le plus à craindre, car elles ont la puissance militaire. Lorsqu'elles se heurtent, le monde entier en est ébranlé⁵¹. » Il lui semble indispensable de développer une coopération optimale sur la question de l'armement, car « c'est l'absence du contrôle dans la fabrication et la vente des munitions de guerre qui constitue un danger perpétuel à la paix du monde⁵² ». R. Dandurand défend ardemment la nécessité d'instaurer un contrôle rigoureux sur le développement des armements,

47. Raoul DANDURAND, « Discours non daté, non nominatif », Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 5.

48. Raoul DANDURAND, « Discours du 15 février 1929 », *Débats du Sénat du Canada*, rapport officiel, troisième session, seizième parlement, 19 George V, F. A. Acland, Ottawa, 1929, p. 53.

49. Raoul DANDURAND, « Discours au Canada Club », Londres, 3 avril 1926, Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 5.

50. L'originalité du sénateur en matière de désarmement tient à la cohérence de son discours tant en ce qui concerne le désarmement mondial que celui de sa propre nation. Leader du Sénat en 1928, il demande à son Premier ministre, Mackenzie King : « Je reconnais qu'il est de notre devoir de protéger notre pays sur mer et sur terre dans la mesure où il pourrait être exposé à quelques périls (...) Mais le moment me semble très inapproprié à l'heure où nous venons juste de signer le Traité de paix Kellogg et juste après notre discours à Genève. Où est la menace et quelle est la menace ? ». Raoul DANDURAND dans James George EAYRS, « From The Great War to the Great Depression », *Defence of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1967, p. 272.

51. Raoul DANDURAND, « Discours au Canada Club », Londres, 3 avril 1926, Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 5.

52. Raoul DANDURAND, « Discours du 19 mai 1921 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, cinquième session, treizième parlement, 11-12 George V, Thomas Mulvey, Ottawa, 1921, p. 542.

persuadé qu'un système international reposant sur la confiance limiterait les abus du surarmement et les surenchères provoquées par la menace du déséquilibre militaire entre les nations⁵³.

Quelle légitimité donner à la surenchère de l'armement à l'heure où les nations tentent de mettre en place un système international de droit et d'arbitrage pacifique des conflits? R. Dandurand est persuadé, de par son expérience, que ni le militarisme ni le pacifisme d'autrefois n'ont réussi à maintenir la paix. Ce n'est que sur le plan international et par la convergence d'intérêts que les États mettront fin à l'état de guerre qu'ils perpétuent. Seul le recours à « un instrument de justice, à un instrument de paix » peut permettre l'établissement d'un ordre pacifique et légal entre les peuples. Ce qu'il y a de nouveau et de fondamental pour le sénateur, « c'est l'alliance. C'est le fait que des nations entières se soient cette fois réunies pour empêcher le crime. Tout est dans la loi, et c'est seulement dans la loi que découle la force obligatoire de ses dispositions ». Sans parler du fait – très contemporain – que si les efforts de guerre étaient alloués aux efforts de paix, la légitimité du système international n'en serait qu'accrue. « Les nations ne dépensent que cinq millions de dollars par année pour la SDN. Pourraient-elles se procurer un bâtiment de guerre pour ce prix-là? Il me semble que nous payons fort peu pour amener les nations à discuter amicalement de leurs différends et à chercher à les résoudre sans recourir aux armes⁵⁴. » Inutile d'insister sur la pertinence actuelle de ce discours, à l'heure où les organisations internationales œuvrant pour la paix connaissent des difficultés financières sans précédent et que les dividendes de la paix restent largement en deçà des budgets de défense nationaux.

3. Les minorités

L'attachement du sénateur Dandurand à la question des minorités représente probablement sa participation la plus active à l'élaboration du concept de sécurité humaine. Dans un contexte international marqué par la souveraineté absolue des États, prendre le parti des minorités revient à choisir très clairement le parti de l'ingérence. Nous sommes en présence ici d'une thèse qui a aujourd'hui des implications concrètes dans de nombreuses interventions de la communauté internationale (même si elle n'a pas encore toute la

53. « Si toutes les nations d'Europe agissent de bonne foi, pourquoi n'autorise-t-on pas le contrôle de la Société à inspecter et à surveiller, outre les 50 kilomètres de territoire allemand, le territoire de chaque pays sur ce continent-là? À vrai dire, pourquoi ne pas appliquer ce principe au monde entier? En supposant que les pays n'ont rien à cacher, pourquoi n'ouvrent-ils pas leurs frontières pour permettre une telle inspection? Je croyais qu'il ne pouvait y avoir de paix en Europe, qu'aucun Européen ne pouvait dormir en paix tant que n'aurait été conçu un plan qui permit à chaque nation de savoir ce qui se passe de l'autre côté de sa frontière. » Raoul DANDURAND, « Discours du 8 février 1932 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, cinquième session, dix-septième parlement, 24-25 George V, J. O. Patenaude, Ottawa, 1935, p. 17.

54. Raoul DANDURAND, « Discours du 23 juin 1926 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, première session, quinzième parlement, 16-17 George V, F. A. Acland, Ottawa, p. 331.

résonance voulue), mais qui, dans le contexte des années 1920-1940, relevait de l'hérésie.

La redéfinition constante des frontières en Europe, suite aux effondrements successifs des grands Empires, a créé des enclaves de population minoritaire, soumises au joug d'États peu enclins à prendre en considération les revendications de leurs minorités. R. Dandurand soulève constamment à l'Assemblée de la SDN la question des minorités. Il consulte fréquemment les recensements de populations demandés par l'organisation internationale. Dans les années 1920, environ 23 millions de personnes vivent hors de leurs frontières nationales. Elles sont disséminées et forment des groupes de langue et de culture minoritaires bien souvent menacés ou contraints. R. Dandurand se porte garant des revendications minoritaires en mettant en place un système de plaintes recevables devant la SDN. Il dénonce le discours impossible entre les minorités et l'État, et l'assimilation forcée qui résulte de toute menace de sécession. S'il est toutefois conscient que la correction de frontières ne résoudra pas la question minoritaire, il convient qu'il faut remédier aux frontières par l'observation des principes d'équité et de liberté. « Les minorités sont souvent susceptibles et ombrageuses. Il faut non seulement les traiter avec justice, mais aussi avec générosité, pour leur faire oublier qu'elles sont la minorité. C'est là la plus haute expression de la civilisation. Nous cherchons à maintenir la paix à nos frontières; nous y réussirons d'autant plus sûrement que nous aurons pratiqué à l'intérieur, envers nos compatriotes, envers nos propres frères, toutes les vertus qui font l'homme meilleur⁵⁵. » L'aspiration idéaliste ne quitte jamais la ligne de conduite du sénateur, qui place en l'individu tous ses espoirs et qui refuse de prêter à la condition humaine la moindre caractéristique hobbesienne.

R. Dandurand se fait le porte-parole des revendications minoritaires, en mettant en place un système de plaintes recevables devant la SDN. Il crée le « Comité des Trois ». Ce comité transmet la plainte au gouvernement concerné en le priant de bien vouloir justifier sa position. Il doit alors s'instaurer un dialogue plus direct entre les États et l'Organisation. Mais il reste encore à impliquer les plaignants, qui n'étaient nullement tenus informés des suites de leur déposition. R. Dandurand participe à de nombreuses reprises à ce Comité et entre en contact directement avec les plaignants en prenant soin de ne pas les exclure du processus.

Il impose au Secrétaire général de publier un journal officiel comprenant les statistiques, rendant compte du nombre de pétitions reçues, du nombre de pétitions jugées recevables... La question des minorités gagne ainsi en visibilité et prend place dans les débats tenus à l'Assemblée. La SDN ne doit pas céder aux *desiderata* de ses États membres, pour qui la question est évidemment épineuse. S'il nous est permis de douter de la suffisance de ce mécanisme, il ne faut pas pour autant occulter le caractère courageux du sénateur canadien qui

55. Raoul DANDURAND, « Compte-rendu de la huitième session ordinaire de l'Assemblée des Nations, 12 septembre 1927 », *Archives nationales du Canada*, RG 25 GI, vol. 1560, 65-L.

n'hésitait pas à s'immiscer dans les affaires internes des grandes puissances européennes pour leur consigner leurs obligations. R. Dandurand profite ainsi de la position privilégiée du Canada à Genève. Il peut proposer des résolutions qu'aucun pays européen n'ose – ou ne veut – soulever, ce qui n'évite nullement les heurts fréquents avec ses homologues, lorsqu'il est plus ou moins question d'ingérence dans les affaires d'État. La clause des minorités est violemment attaquée par les pays qui se sentent concernés, parce que cela signifie une diminution de leur souveraineté⁵⁶. L'ingérence est de nos jours encore loin d'être entièrement légitimée. Elle est encore sujette à d'importants débats, et il nous est aisé de voir chaque jour le droit d'ingérence ne pas passer les frontières au nom du respect de la souveraineté ou lorsque l'État en cause représente des intérêts internationaux bien trop importants pour risquer une aggravation des relations internationales. Si l'ingérence de nos jours est plus applicable et reçoit de plus en plus l'aval des gouvernements, des organisations non gouvernementales et de l'opinion publique, elle représentait dans les années 1920 un combat très impopulaire. Mais R. Dandurand – « citoyen du monde » – ne cessera de lutter contre le vieil adage qui veut que l'intérêt, mesure des actions de l'homme, gouverne encore les nations. C'est une réalité contre laquelle il luttera sa vie durant.

4. L'opinion publique

Une fois encore, le sénateur Dandurand fait preuve d'une pertinence toute nouvelle par son attachement au respect de l'opinion publique, à une époque où seuls les États faisaient entendre leur voix. Cas rare dans l'entre-deux-guerres, il considère qu'il faut « craindre l'opinion universelle et que la Société des Nations vivra que si elle s'appuie sur l'opinion publique⁵⁷ ». L'expérience malheureuse de la Grande guerre a marqué l'esprit populaire en Europe et en Amérique du Nord. La SDN, souvent qualifiée sous Dandurand « d'années d'euphorie⁵⁸ », bénéficie, en tant qu'organisme de paix, de l'assentiment populaire. Une grande espérance l'entoure tant le traumatisme de la Première Guerre mondiale est encore présent. La volonté dominante des États réunis au sein de la Société est de créer et d'entretenir une atmosphère de sécurité et de bienveillance en fournissant la preuve de la volonté contractante

56. La Clause des Minorités: égalité devant la loi, c'est-à-dire égalité des droits civiques et politiques, spécialement pour l'admission aux emplois publics; libre usage de la langue maternelle dans les relations privées et commerciales, dans les questions de religion, les journaux, les publications ainsi que dans les assemblées publiques et devant les tribunaux. Cette clause était notamment très discutée par la Grande-Bretagne qui craignait l'utilisation de cette clause par ses Dominions, ce qui pouvait fragiliser son statut impérial.

57. Raoul DANDURAND, « Discours non daté et non nominatif », Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

58. « Ce que Dandurand appela plus tard les 'jours heureux' de la Société des Nations de 1924 à 1930, lorsqu'il existait des idéaux pour lesquels on pouvait lutter », RIDDELL, *World Security by Conference*, p. 142, mentionné par Richard VEATH, *Canada and the League of Nations*, Toronto and Buffalo, University of Toronto Press, 1975, p. 174, dans Lorna LLOYD, « Le sénateur Dandurand, pionnier du règlement pacifique des différends », *Études internationales*, vol. XXIII, n° 3, septembre 1992, p. 582.

de remplacer le règne de la force par celui de la justice. Une attente populaire importante prend forme dans l'après-guerre pour ces mêmes exigences. Le souhait de prendre en considération l'opinion publique constitue une fois de plus une vision avant-gardiste. À l'heure où les politiques internationales et les actions entreprises sont définies de plus en plus en fonction de l'assentiment ou non de l'opinion publique, cette attention pour ce nouvel acteur de l'édifice international est somme toute assez remarquable de la part d'un homme politique de l'entre-deux-guerres.

III – Limites et échecs de la vision dandurandienne

Le caractère éminemment novateur de la vision sécuritaire de R. Dandurand est indiscutable. Il a développé et défendu son point de vue au sein d'une organisation internationale qui s'était donné comme mission de préserver la paix et d'éradiquer la guerre. Or, témoin enthousiaste de la création de la SDN, il vécut dans la frustration l'échec de l'organisation. La recrudescence des antagonismes européens dans les années 1930, et l'impuissance de la Société à prévenir les conflits lui semblèrent constituer un échec personnel patent, même s'il pouvait en identifier les causes majeures très clairement.

A — Les problèmes de mise en œuvre de la coercition

Une des raisons majeures de l'échec de la SDN a été l'absence d'un véritable mécanisme coercitif. Les sanctions économiques étaient envisagées, rarement appliquées, et l'absence d'une force armée capable d'intervenir pour mettre un terme aux avancées belliqueuses des puissances hégémoniques a considérablement porté atteinte à la crédibilité de l'organisation internationale⁵⁹.

R. Dandurand a perpétuellement insisté sur la nécessité de se doter d'une force de persuasion crédible. Pour être applicable, le droit doit faire l'objet de règlements et de mesures pratiques comme le système de sanctions ou le recours à la force. La SDN voulait prévenir mais sans avoir à intervenir. C'est une critique que beaucoup relie au paradoxe de l'idéalisme wilsonien. « L'absence de mécanismes d'application militaire des décisions de la Société

59. Des sanctions économiques avaient été demandées par l'Assemblée de la Société des Nations contre le Japon lors de l'invasion de la Mandchourie en 1931. Aucun consensus n'a été trouvé entre les membres, aucun d'eux ne voulant prendre la responsabilité de sanctions qui pouvaient avoir des conséquences importantes sur leur politique intérieure et leurs engagements futurs. « Tandis que l'Allemagne veut recouvrer ses territoires et son prestige (...), elle est maintenant sur ses pieds, défiante et menaçante. Faut-il le reprocher à la Société des Nations? Celle-ci n'a pas d'armée pour imposer sa volonté. Elle ne possède que sa force morale. Dans le différend de la Mandchourie, la Société n'a pas défailli. Elle a posé sa loi. Seules les grandes puissances pouvaient appliquer les sanctions. Devant la complexité du problème, elles ont préféré s'abstenir et ne pas recourir aux sanctions économiques. » Raoul DANDURAND, « discours du 17 avril 1934 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, cinquième session, dix-septième parlement, 24-25 George V, J. O. Patenaude, Ottawa, 1935, pp. 254-255.

des Nations mit par ailleurs en évidence les problèmes propres à la sécurité collective telle que la concevait Wilson. L'inefficacité du Pacte Briand-Kellogg de 1928, par lequel les nations renonçaient à la guerre comme instrument politique, montra les limites des éléments de modération exclusivement juridiques. Comme Hitler allait le démontrer, un canon chargé est souvent plus puissant qu'un document de droit dans le monde de la diplomatie⁶⁰. » La question est de savoir, et elle continue de se poser encore de façon très pertinente aujourd'hui, qui de la force ou du droit est le plus apte à faire régner la paix ? Le règne du droit peut-il être assuré d'emblée ? La SDN n'a pu résoudre ce dilemme et a laissé, impuissante, les événements s'envenimer. Soumise aux *desiderata* des politiques nationales, elle n'a jamais pu mettre à jour ses projets de sécurité collective. Toutefois, l'organisation internationale porte injustement la responsabilité de son échec. Dans l'entre-deux-guerres, rien ne pouvait convaincre les États souverains de passer outre à leurs prérogatives.

B — L'isolationnisme américain et la fausse interprétation de la « Maison à l'épreuve du feu »

Le maintien de la politique de puissance nationale a considérablement contribué à l'échec de l'organisation internationale. Dans les instants de crises, celle-ci était témoin de nombreux affrontements entre les puissances majeures qui ne voulaient en aucun cas renoncer à leurs intérêts nationaux et à leurs politiques nationales de défense. Les principes universels instaurés par la SDN ne trouvèrent ainsi aucune application concrète. R. Dandurand attribua la cause principale de l'échec de la SDN au retrait des États-Unis.

1. Les États-Unis et l'isolationnisme

R. Dandurand a très rapidement saisi l'impact de l'engagement des États-Unis dans les affaires mondiales. Leur présence est la condition nécessaire à toute légitimation d'une politique coercitive collégiale. Sans la puissance américaine, aucune crédibilité d'harmonie et de volonté commune n'est possible. La SDN ne peut parvenir à persuader du bien-fondé de ses orientations sans l'appui massif de la nation qui l'a créée. « C'est la nation qui l'a appelée de tous ses vœux par la voix de toutes ses institutions pacifistes, la république américaine, qui a fait naître le doute dans les esprits quant à son utilité et à sa permanence. (...) En refusant d'y entrer, les États-Unis ont affaibli son autorité morale. Toute l'élite intellectuelle américaine reconnaît la lourde responsabilité qui pèse sur son pays, qui s'est isolé dans un esprit de cruel égoïsme⁶¹. » L'isolationnisme dont a fait preuve le Sénat américain en décidant de ne pas rallier l'organisme de Genève est pour R. Dandurand, l'acte le plus inconséquent et le plus coupable qui puisse être commis par une des plus

60. Henry KISSINGER, *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996, p. 737.

61. Raoul DANDURAND, *Mémoires*, loc. cit., p. 345.

grandes nations démocratiques⁶². Il a très tôt pressenti les conséquences de ce retrait, à la fois sur l'organisation internationale elle-même, qui perdait son soutien « moral », mais également sur les autres grandes puissances qui allaient freiner le processus d'intégration collective sous prétexte de la frilosité américaine ; ce fut le cas de la Grande-Bretagne⁶³, de l'URSS, qui n'intégra la Société qu'en 1934, de l'Allemagne, du Japon et de l'Italie, qui, tour à tour, la quittèrent pour échapper aux tentatives contraignantes des procédures internationales.

2. L'interventionnisme de Raoul Dandurand

La décision des États-Unis de ne pas adhérer à la SDN eut des répercussions directes sur le Canada lui-même qui, sans la présence de son voisin, eut beaucoup de difficulté à rallier son gouvernement à la cause internationale tant la crainte d'être impliqué seul dans un conflit européen était grande. R. Dandurand n'a jamais cessé de plaider pour l'intervention du Canada dans les affaires internationales. « Le Canada n'a qu'un intérêt à Genève : le maintien de la paix dans le monde. Il possède pleinement cette paix chez lui et il n'a aucun des problèmes angoissants qui affligent l'Europe, mais il est prêt à donner le meilleur de sa pensée pour aider à leur solution⁶⁴. » L'inégalité des États dans la communauté internationale quant aux risques encourus est réelle, et la

62. « Dès mon premier contact avec la Société des Nations, je constatais que l'absence des États-Unis la privait de l'influence qu'elle eut pu exercer. Les États-Unis se sont retirés égoïstement sous leurs tentes. Je n'ai jamais cessé de dire aux Américains que je tenais leur pays responsable du chaos qui allait en s'accroissant en Europe, et que s'ils pouvaient avoir gagné la guerre (1914-1918) par leur intervention de la dernière heure, ils avaient certainement perdu la paix en se retirant des affaires européennes. Pour ne pas avoir voulu terminer sa tâche de 1918-1919, la grande république américaine doit maintenant se saigner à blanc pour échapper elle-même aux conséquences de son inaction. » Raoul DANDURAND, « La Patrie, 30 septembre 1941 », *Archives nationales du Canada*, Fonds Dandurand-Marchand, Ottawa, vol. 4.

63. « Le Protocole de Genève comportant l'arbitrage obligatoire aurait imposé à la Grande-Bretagne et à sa flotte le rôle de gardien de la paix dans le monde entier, et les contribuables de la Grande-Bretagne auraient eu à supporter les frais de la surveillance générale. La Grande-Bretagne a compris que cela comportait des risques énormes et une grande responsabilité. (...) Autres raisons, que les États-Unis aient refusé l'adhésion et que les sanctions économiques à imposer puissent engendrer des conflits ont contribué à la froideur de la Grande-Bretagne. » Raoul DANDURAND, « Discours du 13 avril 1927 », *Débats du Sénat du Canada*, Rapport officiel, première session, seizième parlement, 16-17 George V, F. A. Acland, Ottawa, 1927, p. 25.

64. Raoul DANDURAND, *Mémoires*, loc. cit., p. 353.

citation de R. Dandurand de la « maison à l'épreuve du feu⁶⁵ » ne doit pas nous faire croire à la frilosité du sénateur relativement à ses intentions interventionnistes. La distance qui sépare le Canada de l'Europe n'est pas une condition suffisante pour ne pas se sentir concerné par les remous du Vieux continent. Profondément libéral, il sait que les destins américano-canadien et européen sont intimement liés. « Est-il possible qu'ici en Amérique, nous poussions la vanité jusqu'à croire que nous avons atteint un tel degré de supériorité que nous ne devons prendre aucun souci de la ruine de l'Europe ? Nous sommes tous les artisans d'une même civilisation. Le salut de l'Europe est notre propre salut. Comment les États-Unis peuvent-ils espérer en l'équilibre si l'Europe est en chaos⁶⁶. » Cette idée de l'interdépendance irréversible des relations internationales a toujours accompagné les discours et les prises de position du sénateur canadien, qui n'a jamais pris le parti de l'isolement ou du laisser-aller, même si la défection américaine a jeté un instant le trouble dans sa vision collective de la sécurité. « Je n'aurais pas hésité à voter contre le pacte si nous avions envisagé l'abstention des États-Unis. Seul pour garantir la paix en Europe ? Le Canada commettrait un acte de folie criminelle en ne s'y ralliant comme entité distincte dans de telles circonstances. Et voilà pourtant ce qui est arrivé. (...) Malgré la trahison des États-Unis de l'ambition légitime de l'humanité, mon expérience à la Société et mon étude plus approfondie du Pacte ont complètement modifié mon point de vue et m'ont rendu ferme partisan de la Société des Nations, telle qu'elle est⁶⁷. » Il n'a par la suite jamais remis en cause l'engagement du Canada dans la SDN et dans les affaires mondiales et fut l'un des sénateurs les plus enclins à l'entrée en guerre du Canada dans le deuxième conflit mondial, le 11 septembre 1939.

C — La crise démocratique et l'absence de volonté politique internationaliste

Si R. Dandurand tient les États-Unis responsables de l'échec du projet internationaliste mis en place à Genève, d'autres causes ont été avancées et ont une grande part de responsabilité dans l'éclatement du deuxième conflit mondial. Cet échec peut être imputé aux démocraties, qui ont fait preuve d'un

65. « Me sera-t-il permis d'ajouter que dans cette association d'assurance mutuelle contre l'incendie, les risques des États ne sont pas égaux. Nous, le Canada, habitons une maison à l'épreuve du feu loin des matières inflammables... » Raoul DANDURAND, Discours à l'Assemblée de la Société des Nations, le 2 octobre 1924 ; Joseph T. JOCKEL & Joel J. SOKOLSKY, « Dandurand Revisited : Rethinking Canada's Defence Policy in an Unstable World », *International Journal*, vol. XLVIII, printemps 1993, p. 380. Suite à cette déclaration, de nombreux commentateurs ont attribué une position isolationniste au sénateur alors que tout dans les faits prouve qu'il n'a jamais cessé de soutenir l'interventionnisme du Canada dans les affaires internationales. La « maison à l'épreuve du feu » était surtout une occasion de rappeler la situation géographique privilégiée du Canada par rapport aux tourments européens, et la nécessité, par conséquent, de s'impliquer encore davantage.

66. Raoul DANDURAND, « National Conference of Social Work », Forum de Montréal, 14 juin 1935, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

67. Raoul DANDURAND, « Discours du 17 avril 1934 », *Débats du Sénat du Canada*, rapport officiel, cinquième session, dix-septième parlement, 24-25 George V, J. O. Patenaude, Ottawa, 1935, pp. 256-257.

« spectacle de manque de foi, d'indécision, de timidité, de vues étroites, de divisions et de rivalités mesquines⁶⁸ ». Les grandes nations n'ont pas cru en la force des institutions et des procédures internationales et en la nécessité de se doter d'une force armée internationale capable de mettre un terme aux agressions. Les années 1930 incarnent de façon dramatique la crise démocratique. Il est évident que par effet de « contamination », l'affaiblissement des démocraties affecte l'ordre international. « La Société des Nations est dans ses bases théoriques et idéologiques, dans ses rouages et dans son activité pratique, l'expression de la démocratisation de la vie politique et sociale de l'après-guerre, et surtout de toute la politique internationale. Mais il nous faut ajouter tout de suite ceci : comme la Société des Nations était l'expression d'une démocratisation générale du monde de l'après-guerre et un organe de la démocratie internationale, son existence et son efficacité dépendent nécessairement de la démocratie et de la démocratisation du monde. La chute de la démocratie atteint naturellement la Société des Nations : la démocratie et ses défenseurs subiront le contrecoup de son mauvais travail ou de ses défauts. Ainsi toute l'existence et l'activité de la Société des Nations sont liées indissociablement au sort de la démocratie⁶⁹. »

La crise démocratique est-elle la cause ou la conséquence de certains courants de pensée qui paralysèrent les centres décisionnels des gouvernements impliqués dans les relations internationales ? Les années 1930 ont donné lieu, tant au niveau des peuples que des représentants gouvernementaux, à des prises de position « contre-guerre » tenues responsables de la mise en déroute de l'organisation internationale. À travers de grandes mobilisations sociales et politiques, les pacifistes ont révélé leur aversion pour la guerre. Les États ont, par leur attitude, gelé leur volonté d'engagement dans les organisations internationales en préférant jouer la carte de l'apaisement plutôt que celle de l'affrontement. L'isolationnisme n'a pas été le seul fait, comme nous l'avons vu, des États-Unis. Toutes les démocraties ont fait preuve de timidité. La France et la Grande-Bretagne ont maintenu une politique très conservatrice. Elles reprochaient toutes deux à la SDN de constituer une menace pour leur souveraineté et leur indépendance. La France conservait jalousement sa préférence pour le système d'alliances traditionnel et la Grande-Bretagne tenait coûte que coûte à préserver le contrôle de son empire colonial en pratiquant une politique d'isolement fondée sur l'équilibre des puissances.

Les années 1930 ont été également les années des grands mouvements politiques et sociaux de gauche. Les partis socialistes ressentaient une telle aversion pour la guerre qu'ils diffusaient des idées profondément imprégnées de pacifisme et d'antimilitarisme. Cette attitude louable par son aspect éthique a été en quelque sorte utilisée par les États pour justifier l'hésitation d'une prise de décisions ferme face aux agresseurs.

68. Émile GIRAUD, *La nullité de la politique internationale des grandes démocraties (1919-1939)*, Paris, Recueil Sirey, 1948, p. vii.

69. E. BÈNES, « La démocratie aujourd'hui et demain », 1944, p. 129, dans Émile GIRAUD, *op. cit.*, p. 32.

Le problème, même s'il se pose différemment aujourd'hui, n'est pas absent du débat sur l'avenir de la guerre. Les démocraties ont de plus en plus de mal à engager leurs troupes dans des conflits. La rhétorique du « zéro-mort⁷⁰ » freine l'engagement des grandes puissances occidentales, surtout lorsqu'il s'agit d'une mission trouble, mal définie, aux objectifs humanitaires imprécis. Des actions sont entreprises mais les règles sont fixées dès le départ par des déclarations sans équivoque sur la non-intervention des troupes au sol⁷¹. Il n'est pas question ici de pacifisme ou d'antimilitarisme militants, mais d'un changement dans la mentalité même des élites démocratiques qui ne peuvent plus, pour des raisons de politique interne, exposer la vie de leurs soldats. Ce qui complique toute politique interventionniste revendiquée par les organisations internationales, contraintes aujourd'hui encore de s'appuyer sur les forces nationales des pays membres.

Les échecs de la SDN sont nombreux, cumulatifs et ont tracé la voie au deuxième conflit mondial. De multiples conflits ont éclaté de part et d'autre, et la volonté internationaliste des États a reculé⁷². La Société a bel et bien assisté au « naufrage de la paix⁷³ ». Tenue entièrement responsable de ces échecs, la longueur de ses procédures et son fonctionnement consultatif ont été mis au ban des accusés. Mais ce sont les membres de la Société qui firent preuve de conservatisme et de faillite envers leur engagement. Ils n'ont pu accomplir l'objectif d'une véritable sécurité collective. La SDN a longtemps été un excellent alibi pour les grandes puissances réticentes à intervenir et qui faisaient ainsi porter le préjudice sur l'organisation internationale. La responsabilité du naufrage de la Société incombe aux grandes puissances, centrées exclusivement sur leur conception nationale de sécurité, privilégiant leurs intérêts, leurs politiques aux dépens de la sécurité collective.

En internationaliste avisé, R. Dandurand verra dans l'entrée en guerre des États-Unis et la formation de la coalition contre les puissances de l'Axe, l'illustration de la pertinence de ses analyses et de ses attentes. L'échec de la SDN et la faiblesse de la volonté des États n'ont pourtant pas terni les composantes de l'idéalisme que sont l'institutionnalisation des relations internationales par le droit et la délégitimation juridique du recours à la force et à la guerre

70. La théorie du « zéro-mort » est apparue avec la guerre du Golfe, au début des années 1990, au sein de l'armée américaine. Il s'agit, grâce au développement de la technologie et des nouvelles méthodes de combat, d'épargner le plus grand nombre de pertes humaines dans les troupes afin de ne plus jamais renouer avec ledit « syndrome du Viêt-nam ». Voir Charles-Philippe DAVID, *La guerre du Golfe. L'illusion de la victoire?*, Montréal, Art Global, 1991, pp. 259-280.

71. Dès le début des opérations de l'OTAN dans le dernier conflit au Kosovo, le président américain Bill Clinton affirma publiquement qu'aucune intervention de troupes terrestres ne serait envisagée.

72. Le conflit polono-lituanien, Vilna, 1921; le conflit sino-japonais, Mandchourie, 1931-1933; le conflit bolivo-paraguayen, Chaco, 1932-1935; le conflit italo-éthiopien, 1935-1936; la guerre civile espagnole, 1935-1939; le conflit sino-japonais, 1937; l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne, 1938; enfin l'invasion de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Belgique et de la France.

73. Émile GIRAUD, *loc. cit.*, p. 150.

par la Charte des Nations Unies. Cet idéal a précédé la SDN et lui a survécu. C'est une aspiration perpétuelle qui, tel le Phénix qui renaît de ses cendres, progresse et recule en fonction des événements mondiaux et de la volonté des différents acteurs internationaux, mais survit aux obstacles qu'elle rencontre.

En conclusion

L'héritage idéaliste de Raoul Dandurand

La force et la particularité de la position de R. Dandurand sont d'avoir cru et donné vie aux concepts wilsoniens de la sécurité, pourtant si décriés depuis. Il s'agissait pour lui de remplacer le recours à la force par la négociation collégiale et par l'application du droit international qui de lui-même aurait mis fin à toutes les attitudes belligérantes. Les principes essentiels au maintien de la paix ont tous été mis en valeur par le sénateur canadien, qui a tenté de leur donner corps par sa fonction de président de l'Assemblée de la SDN. Ces principes, aujourd'hui encore, sont à l'ordre du jour des projets des principaux acteurs engagés dans la croisade pour la sécurité humaine. Le désarmement, l'arbitrage, la Cour internationale de Justice, la paix par le droit, la lutte pour le respect des plus faibles, la volonté de sortir la sécurité des seules mains de la puissance étatique au profit d'une responsabilisation plus entière de la communauté, sont autant d'arguments pour lesquels R. Dandurand s'est battu au sein de l'Assemblée, encore engluée dans des considérations purement nationales et traditionnelles de sécurité.

Tout à la fois visionnaire et conscient de la difficulté de l'entreprise, R. Dandurand savait qu'instaurer une telle vision des relations internationales nécessiterait un changement de mentalité sur plusieurs générations. Pour lui, « ces instruments (principes cités ci-dessus) sont perfectibles et toujours sur l'enclume ». Il ne doutait pas de l'ampleur de l'entreprise mais gardait constamment la foi dans ce qu'il croyait être le devenir inéluctable des relations internationales, l'instauration d'une toile d'organisations et d'institutions, facilitant la coopération et la prise de conscience commune des enjeux de sécurité élargis⁷⁴. « Il faut avoir foi en la Société des Nations, parce qu'elle est nécessaire. Il faut qu'elle soit fortement charpentée, assise sur un large banc⁷⁵. »

74. « Ce fut le premier effort que mentionne l'histoire d'un mouvement concerté et universel pour assurer la paix. 'Mais déclarent les sceptiques, c'est un idéal inaccessible, comme le prouve le défaut du maintien de la paix en Asie, ainsi que la faillite en matière de désarmement'. Il est tout à fait surprenant de voir combien rapidement se découragent les gens devant un problème aussi formidable. On ne saurait s'attendre à changer les habitudes du monde en un jour. Je refuse absolument pour ma part, d'employer l'expression de « faillite » uniquement à cause de difficultés et de revers. Ne pourrait-on pas dire aussi que le message du Christ : 'Paix sur terre aux hommes de bonne volonté' a failli ? (...) ; et après deux mille ans, presque la moitié des hommes n'a pas encore entendu son message. Et pourtant, qui abolirait pour cela le Christianisme ? ». Raoul DANDURAND, « Discours du 17 avril 1934 », *Débats du Sénat du Canada*, rapport officiel, cinquième session, dix-septième parlement, 24-25 George V, J. O. Patenaude, Ottawa, 1935, p. 255.

75. Raoul DANDURAND, « Discours non daté et non nominatif », Fonds Dandurand-Marchand, *Archives nationales du Canada*, Ottawa, vol. 6.

R. Dandurand, idéaliste et libéral ne remet pas en cause l'implication de l'État dans le règlement des litiges internationaux. En juriste convaincu, il reste fidèle à la tradition du droit positif qui nécessite une structure étatique pour évoluer et s'appliquer. Mais s'il reconnaît que l'implication des États est un apport de crédibilité dans les organisations internationales, il tient à ce que celles-ci deviennent un forum d'espérance pour les petites nations et les sociétés civiles aspirant à la paix. Il nourrit cependant à l'égard des grandes puissances une méfiance certaine, car elles seules peuvent « tuer » ou rendre inefficace une organisation internationale en la bloquant. Avait-il pressenti le problème posé par le recours au veto du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies de l'après-guerre, de même que les paralysies qui devaient en découler ?

L'absence de réalisme chez Raoul Dandurand

Ceci nous amène à réfléchir sur les échecs de la vision de R. Dandurand. Malgré l'engouement et la foi apportés à la défense de la sécurité humaine et à celle de la nécessaire institutionnalisation des relations internationales, l'ensemble de la communauté des nations n'a pu empêcher la montée des politiques nationalistes extrémistes européennes, la déflagration de la Deuxième Guerre mondiale, combien plus meurtrière et étendue que la Première et la cristallisation des enjeux de sécurité sur les intérêts nationaux... Ne pouvons-nous pas reprocher au sénateur un certain manque de réalisme, voire un aveuglement certain relatif à l'inadéquation entre la théorie idéaliste et la réalité des relations entre États, fondées sur les rapports de force ? Son idéalisme n'a-t-il pas, à un moment donné, obstrué son analyse en refusant de voir que les États placeraient d'abord leur sécurité avant celle des individus et des minorités. Dans le concert européen de l'entre-deux-guerres, le dilemme de sécurité était tel, qu'aucun État ne voulait se départir de son armement, et optait pour la tendance inverse du surarmement intensif, mettant l'économie au service de la guerre. La lutte pour la domination hégémonique prenait forme sous les traits d'un nationalisme exacerbé et d'une volonté expansionniste sans limite. Les populations civiles se sont retrouvées otages de leur État respectif, mises au premier plan du conflit, de la répression, du dénouement, et même de l'extermination programmée, forme la plus extrême de la violence étatique. Les principes wilsoniens avaient-ils seulement une chance de remporter la partie ? Les États agresseurs et agressés n'ont pas respecté les clauses de la SDN puisque les premiers obéissaient à une logique guerrière et que les seconds, ou ne se sentaient pas suffisamment sécurisés par l'organisation internationale, ou ne comptaient que sur leur propre défense pour des raisons souverainistes évidentes et que tous, d'une façon ou d'une autre, ont cédé à la « fièvre des alliances ».

Si l'organisation qui succéda à la SDN, l'ONU, a fait preuve de plus de fermeté à l'encontre de nombreux acteurs internationaux « perturbant » l'ordre international, par le mécanisme des sanctions économiques ou par le recours à la force, il n'en demeure pas moins que son action est encore très limitée, abrogée et largement insuffisante, voire inexistante. La déception de R.

Dandurand face à l'échec de la SDN serait probablement accrue devant les difficultés que rencontre l'Organisation des Nations Unies pour agir efficacement et de façon autonome. Le point culminant de cette incapacité à agir et à réagir n'a-t-il pas trouvé son illustration la plus criante lors de la crise du Kosovo ? Quelle a été la place de l'organisation dans la prévention du conflit, dans sa résolution ? Sa perte de légitimité au profit d'une alliance régionale en expansion, l'OTAN, est-elle une chose heureuse en soi ou sonne-t-elle le glas de la vision idéaliste internationaliste de la résolution des conflits ?

Nous sommes encore loin de la gouvernance globale sur le plan de la sécurité. « La paix ne peut advenir dans un monde d'États souverains séparés » qui n'ont pas pour objectif avoué la mise en place d'une gouvernance partagée. R. Dandurand, en insistant à la fois sur la responsabilité des États dans la résolution des conflits et sur l'incapacité de ces derniers à agir en faveur de la sécurité collective, a peut-être soulevé l'une des questions les plus actuelles, à savoir repenser le concept de souveraineté. « Non pour en affaiblir l'essence, qui est cruciale pour la coopération et la sécurité internationales, mais pour reconnaître qu'elle devrait prendre plus d'une forme et se donner plus qu'une fonction⁷⁶. » La coordination et la coopération internationales sont aujourd'hui indispensables. Ni les États ni leurs gouvernements ne peuvent faire face isolément aux problèmes de sécurité humaine, par définition transnationaux et dépassant par conséquent le seul cadre des frontières nationales. Les Nations Unies ne peuvent s'acquitter seules de cette tâche, et en prendre conscience les rendraient probablement un peu plus crédibles.

Les programmes actuels en vue de garantir la sécurité humaine prennent en considération les peuples, et non plus les États, et rendent hommage en quelque sorte aux prédécesseurs de cette notion, comme R. Dandurand : ceux-ci ont posé les jalons d'une telle action par un combat positif et permanent contre toutes les formes d'injustice, tout en ne perdant jamais de vue que le premier effort à fournir est de « préserver les générations futures du fléau de la guerre et de créer les conditions nécessaires au maintien de la justice⁷⁷ ».

76. Boutros BOUTROS-GHALI, « Empowering the United Nations », dans Paul F. DIEHL (dir.), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 370.

77. Extrait du Préambule de la Charte des Nations Unies.